

**ЩОДО ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
У СФЕРІ КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ: ДОСВІД КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ**

**ON CENTRALIZATION OF THE STATE REGULATION FUNCTIONS
IN THE PUBLIC UTILITIES SECTOR:
EXPERIENCE OF CENTRAL AND EASTERN EUROPEAN COUNTRIES**

Казанцева А.О.,

аспірант кафедри адміністративного права

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Стаття присвячена дослідженню тенденції щодо централізації функцій державного регулювання у сфері комунальних послуг у країнах Центральної та Східної Європи. Розглянуто особливості централізованих, децентралізованих та змішаних моделей інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг на прикладі Угорщини, Республіки Польща та Литовської Республіки. Визначено, що в Україні функціонує змішана модель інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг.

Ключові слова: державне регулювання, моделі інституційного забезпечення, сфера комунальних послуг.

Статья посвящена исследованию тенденции централизации функций государственного регулирования в сфере коммунальных услуг в странах Центральной и Восточной Европы. Рассмотрены особенности централизованных, децентрализованных и смешанных моделей институционального обеспечения государственного регулирования в сфере коммунальных услуг на примере Венгрии, Республики Польша и Литовской Республики. Определено, что в Украине функционирует смешанная модель институционального обеспечения государственного регулирования в сфере коммунальных услуг.

Ключевые слова: государственное регулирование, модели институционального обеспечения, сфера коммунальных услуг.

The paper deals with the analysis of the tendency to centralization of the state regulation functions in the public utilities sector in Central and Eastern European countries. The paper considers centralized, decentralized and mixed institutional models of the state regulation in the public utilities sector and their practical application in Hungary, Poland and Lithuania.

Hungary centralized state regulation in the public utilities sector in 2011. One year later independent regulatory authority for energy and public utilities sector was established – Hungarian Energy and Public Utilities Regulatory Office. The regulator in Hungary is responsible for licensing and control in the public utilities sector. The regulator is empowered to regulate prices and tariffs for district heating services. However, in the sector of water supply and sewage, as well as in the sector of household waste management these powers are allocated between the regulator and the central executive authority.

Poland applies centralized and decentralized models to different industries that belong to the public utilities sector. Therefore, the state regulation functions in the district heating sector are assigned to the energy regulator – Energy Regulatory Office, while in the sector of water supply and sewage, as well as in the sector of household waste management these functions are carried out by local public authorities.

Lithuania favored a mixed institutional model of the state regulation in the public utilities sector. This model is based on the principle that licensing and tariff regulation functions shall be allocated between the regulator and local public authorities due to the criteria determined by the legislation. Ukraine also applies a mixed institutional model of the state regulation in the public utilities sector.

In the paper the author came to conclusion that due to the local character of the public utilities sector there is no universal institutional model for the state regulation that can fit all the countries.

Key words: state regulation, institutional models, public utilities sector.

Сфера комунальних послуг, до якої входить діяльність із централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення, а також поводження з побутовими відходами, має неабияке значення для соціально-економічного розвитку країни. Зважаючи на локальний характер цієї сфери, способи надання комунальних послуг значно відрізняються як у межах однієї країни, так і в порівнянні з іншими країнами. Це, у свою чергу, призводить до відсутності єдиного підходу до організації, регулювання та фінансування сфери комунальних послуг.

Під впливом технологічних змін відбувається суттєва трансформація сфери комунальних послуг в усіх країнах світу, яка потребує перегляду моделі інституційного забезпечення державного регулювання та розроблення нових механізмів для її впровадження. З огляду на низку соціально-економічних проблем, зумовлених значною децентралізацією влади та фрагментацією сфери комунальних послуг, незадовільною ціновою політикою, а також необхідністю залучення інвестицій у модернізацію інфраструктури, ця трансформація набуває особливого значення в країнах Центральної та Східної Європи (далі – країни ЦСЄ).

У зв'язку з тим, що ці країни, з одного боку, мають подібні з Україною технологічні характеристики сфери комунальних послуг, а з іншого – схожі передумови становлення та реформування сфери централізованого теплопостачання, водопостачання та водовідведення, а також сфери поводження з побутовими відходами, особливої актуальності набуває дослідження досвіду саме країн ЦСЄ.

Метою статті є дослідження тенденції щодо централізації функцій державного регулювання у сфері комунальних послуг на прикладі окремих країн ЦСЄ, а також визначення в цьому контексті напрямків удосконалення моделі інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг в Україні.

За критерієм розподілу повноважень щодо здійснення регуляторних функцій між органами державного регулювання та місцевими органами публічної влади можна виділити три моделі інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг: централізовану, децентралізовану та змішану. У зв'язку з локальним характером сфери комунальних послуг раніше в країнах ЦСЄ розповсюдженою була децентралізована модель державного регулювання. Проте в останні роки все більше країн відмовляються від цієї моделі на користь централізованих або змішаних. Ця тенденція зумовлена тим, що децентралізація призводить до значної фрагментації ринку комунальних послуг та застосуванню різних принципів його регулювання в межах різних адміністративно-територіальних одиниць.

Прикладом країни, що запровадила централізовану модель державного регулювання у сфері комунальних послуг, є Угорщина. У 2011 році було централізовано функції державного регулювання у сфері теплопостачання. Так, Енергетичний Офіс Угорщини почав здійснювати видачу ліцензій на здійснення діяльності з виробництва, транспортування та постачання теплової енергії, встановлення

цін та тарифів для суб'єктів господарювання, які здійснюють ці види діяльності, а також контроль та нагляд за регульованими видами діяльності [1]. У цьому ж році було прийнято новий Закон «Про водопостачання», яким децентралізовану систему державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення було замінено на централізовану, а повноваження щодо встановлення цін і тарифів було перекладено з місцевих органів публічної влади на регулятор [2].

Такий регулятор був створений у 2012 році. Так, Енергетичний Офіс Угорщини було ліквідовано, і замість нього почав функціонувати єдиний регулятор для сфери енергетики та комунальних послуг – Управління за регулювання енергетики та комунальних послуг Угорщини [3].

Необхідно звернути увагу, що в Угорщині повноваження щодо регулювання цін та тарифів у сфері теплопостачання покладені на регулятор, а у сфері водопостачання та водовідведення, й також у сфері поводження з побутовими відходами – розподілені між незалежним регулятором та органом виконавчої влади. Відповідно до законодавства підприємства у сфері водопостачання та водовідведення, а також у сфері поводження з побутовими відходами подають до Управління детальну інформацію щодо структури тарифів. Управління готує пропозиції щодо встановлення тарифів, які передає на розгляд Міністру національного розвитку, який і встановлює офіційні тарифи для кожного підприємства шляхом видання відповідного указу. При цьому здійснення контролю та нагляду за регульованими видами діяльності в цих сферах віднесено до виключної компетенції регулятора [4].

У Республіці Польща в галузях, що належать до сфери комунальних послуг, запроваджені різні моделі інституційного забезпечення державного регулювання. Так, функції державного регулювання у сфері теплопостачання покладені на енергетичний регулятор, водночас як у сфері водопостачання та водовідведення, а також у сфері поводження з побутовими відходами ці функції здійснюють місцеві органи публічної влади.

Централізація функцій у сфері теплопостачання та їх здійснення енергетичним регулятором обумовлена принципом єдності паливно-енергетичних ринків, до яких входить ринок природного газу, електроенергії, тепла, а також сфери когенерації, рідкого палива, відновлювальних джерел енергії. Енергетичним регулятором у Республіці Польща є Енергетичний Регуляторний Офіс [5], створений відповідно до Закону Республіки Польща «Про енергетику» від 10 квітня 1997 року. Відповідно до Закону енергетичний регулятор – це єдиноначальний орган. За Президентом Енергетичного Регуляторного Офісу (керівний орган регулятора) закріплюється статус центрального органу державної адміністрації [6].

Президент Енергетичного Регуляторного Офісу забезпечує виконання завдань, які пов'язані зі здійсненням регулювання паливно-енергетичних ринків та сприяння розвитку конкуренції. До сфери діяльності енергетичного регулятора віднесено ліцензування діяльності суб'єктів господарювання паливно-енергетичних ринків, регулювання цін та тарифів, здійснення контролю та моніторингу відповідних ринків, вирішення спорів, захист прав споживачів тощо [6].

У зв'язку з локальним характером сфери теплопостачання, забезпечення здійснення функцій державного регулювання покладається на Департамент за регулювання ринків електричної та теплової енергії (в структурі центрального апарату регулятора) та територіальні органи енергетичного регулятора. Так, Департамент здійснює всі ліцензійні провадження, а також провадження щодо встановлення тарифів на теплову енергію для суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність у межах Мазовецького воєводства. Територіальні органи енергетичного регулятора у відповідності із закріпленими за ними

завданнями та в межах визначеної території (відповідного воєводства) також здійснюють адміністративні процедури з ліцензування, розгляду та затвердження тарифів [7, с. 223–227]. Здійснення діяльності з регулювання територіальними органами регулятора дозволяє, з одного боку, забезпечити єдність принципів регулювання в межах всієї країни, а з іншого – враховувати локальний характер сфери теплопостачання та певною мірою скористатися перевагами децентралізованих систем.

На відміну від теплопостачання, функції державного регулювання у сфері водопостачання та водовідведення, а також у сфері поводження з побутовими відходами покладені на місцеві органи публічної влади. Загальні правові засади здійснення функцій регулювання в цих сферах визначено Законом Республіки Польща «Про централізоване водопостачання та водовідведення» від 12 червня 2006 року [9] та Законом Республіки Польща «Про збереження чистоти та порядку в гмінах» від 13 вересня 1996 року [9]. Відповідно до законодавства на місцеві органи публічної влади покладено обов'язок щодо організації та забезпечення здійснення діяльності у сфері водопостачання та водовідведення, а також у сфері поводження з побутовими відходами. Зазначені органи наділяються значними повноваженнями щодо здійснення управління в цих сферах, а також окремими регуляторними повноваженнями, зокрема, щодо видачі дозволів на здійснення відповідних видів діяльності та здійснення контролю за цими видами діяльності, а також щодо встановлення тарифів на відповідні послуги.

Деякі країни ЦСЄ обирають для себе змішану модель, яка передбачає розподіл окремих функцій регулювання між регулятором та місцевими органами публічної влади. Так, Литовська Республіка визначає загальні засади змішаної моделі інституційного забезпечення державного регулювання у сфері теплопостачання, водопостачання та водовідведення на рівні Закону Литовської Республіки «Про теплоенергетику» від 20 травня 2003 року [10] та Закону Литовської Республіки «Про управління питним водопостачанням і водовідведенням у Литовській Республіці» від 13 липня 2006 року [11].

Відповідно до законодавства видача, призупинення, анулювання ліцензій, а також контроль за ліцензованими видами діяльності у сфері теплопостачання здійснюється Національною комісією з контролю цін та енергії щодо суб'єктів господарювання, які щорічно здійснюють постачання 10 ГВт тепла і більше, а також виконавчим органом муніципалітету щодо тих суб'єктів, які щорічно здійснюють постачання тепла в обсязі, що є меншим за 10 ГВт. Отже, критерієм розподілу повноважень між регулятором та місцевими органами публічної влади є обсяг теплової енергії, постачання якої здійснюється відповідними суб'єктами господарювання. Цей же критерій застосовується і в разі розмежування повноважень щодо встановлення цін та тарифів. Так, встановлення цін на тепло для суб'єктів господарювання, які щорічно здійснюють постачання 10 ГВт тепла і більше, здійснює Національна комісія, а муніципальна рада встановлює ціни лише для тих суб'єктів господарювання, які здійснюють постачання менше 10 ГВт теплової енергії на рік.

У сфері водопостачання ліцензуванню підлягає лише діяльність зі здійснення публічного питного водопостачання та водовідведення. При цьому ліцензування здійснює Національна комісія з контролю цін та енергії, яка також здійснює контроль за ліцензованою діяльністю. Порядок взаємодії та розмежування повноважень між регулятором та місцевими органами публічної влади щодо встановлення тарифів у сфері водопостачання та водовідведення має свої особливості. Публічні постачальники води відповідно до методики ціноутворення повинні здійснювати розрахунок цін, а після їх погодження Національною комісією з контролю цін та енергії повинні подавати

на затвердження до рад муніципалітетів, на територіях яких вони здійснюють питне водопостачання і водовідведення. Інші постачальники води повинні встановлювати ціни відповідно до методології ціноутворення шляхом їх погодження з регулятором.

В Україні також формується змішана модель інституційного забезпечення державного регулювання у сфері комунальних послуг. У період із 2010 по 2014 в Україні функціонувала Національна комісія регулювання ринку комунальних послуг України (з 07 липня 2011 року – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг), яка здійснювала функції державного регулювання у сфері теплопостачання, централізованого водопостачання та водовідведення. У серпні 2014 року було ліквідовано орган державного регулювання у сфері комунальних послуг і орган державного регулювання у сфері енергетики та створено новий орган державного регулювання – Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг [12]. Як ми бачимо, в Україні прослідковується дві тенденції, які є характерними для країн ЦСЄ, зокрема, централізація функцій державного регулювання та створення єдиного регулятора для сфери енергетики та сфери комунальних послуг.

Незважаючи на тенденцію до централізації функцій, законодавством передбачена можливість здійснення окремих функцій державного регулювання місцевими органами публічної влади. Відповідно до законодавства Національна комісія, що здійснює державне регулювання

у сферах енергетики та комунальних послуг, може делегувати місцевим органам публічної влади повноваження щодо здійснення ліцензування та тарифного регулювання. При цьому критерії розподілу повноважень між регулятором та місцевими органами публічної влади визначаються самим регулятором у ліцензійних умовах [13, 14, 15, 16]. Щодо суб'єктів господарювання, діяльність яких відповідає встановленим вимогам, ліцензування та тарифне регулювання здійснюють органи державного регулювання, а щодо всіх інших – місцеві органи публічної влади. Необхідно звернути увагу на те, що делеговані повноваження надаються місцевим органам публічної влади лише тимчасово і залишаються в компетенції регулятора. У подальшому регулятор може змінити вимоги до провадження господарської діяльності, таким чином, здійснити «перерозподіл» ліцензіатів.

Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що розроблення універсальної інституційної моделі державного регулювання не є можливим у сфері комунальних послуг через її локальний характер. У залежності від стану та особливостей функціонування галузей, що входять до сфери комунальних послуг, існуючих проблем та пріоритетних напрямків їх розвитку, кожна держава формує свою власну модель державного регулювання. При цьому в основі такої моделі мають бути питання щодо розподілу регуляторних повноважень між регулятором та місцевими органами публічної влади, а також визначення порядку здійснення таких повноважень цими органами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Report on the activities of the Hungarian Energy Office in 2012 and on the regulated energy and public utility sector. URL: https://www.ceer.eu/documents/104400/3738419/C13_NR_Hungary-EN.pdf/3f1b62b0-9272-778e-53bf-083697a24d71 (access date: 14.07.2018).
2. The Hungarian water sector. URL: http://www.maviz.org/eng/the_hungarian_water_sector (access date: 14.07.2018).
3. Веб-сайт Управління з регулювання енергетики та комунальних послуг Угорщини. URL: <http://www.mekh.hu/> (дата звернення: 25.09.2018).
4. Annual report on the activities of the Hungarian Energy and Public Utilities Regulatory Authority in 2015. URL: https://www.ceer.eu/documents/104400/3736793/C16_NR_Hungary-EN.pdf/f4ac301e-ae84-c619-39f2-0e31ce47aeb0 (access date: 14.07.2018).
5. Веб-сайт Енергетичного Регуляторного Офісу Республіки Польща. URL: <https://www.ure.gov.pl> (дата звернення: 25.09.2018).
6. Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970540348/O/19970348.pdf> (дата звернення: 25.09.2018).
7. Sprawozdanie z działalności Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki. URL: <https://www.ure.gov.pl/pl/urząd/informacje-ogolne/sprawozdania/2916,Sprawozdania.html> (дата звернення: 25.09.2018).
8. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 czerwca 2006 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20061230858/O/D20060858.pdf> (дата звернення: 25.09.2018).
9. Ustawa o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20120000391/U/D20120391Lj.pdf> (дата звернення: 25.09.2018).
10. Lietuvos Respublikos šilumos ūkio įstatymas 2003 m. gegužės 20 d. Nr. IX-1565. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.F62AD965997D/JasRPEVolf> (дата звернення: 25.09.2018).
11. Lietuvos Respublikos geriamojo vandens tiekimo ir nuotekų tvarkymo įstatymas 2006 m. liepos 13 d. Nr. X-764. URL: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0AE0464E0EDE/YJUfMwtoFA> (дата звернення: 25.09.2018).
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: Указ Президента України від 27 серпня 2014 року № 694/2014. Офіційний вісник Президента України. 2014. № 37. С. 20. Ст. 1561.
13. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22 березня 2017 року № 307. URL: <http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/postanovy/2017/p0307-l-2017.pdf> (дата звернення: 25.09.2018).
14. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності у сфері теплопостачання: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 22 березня 2017 року № 308. URL: <http://www.nerc.gov.ua/index.php?id=24335> (дата звернення: 25.09.2018).
15. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з захоронення побутових відходів: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 04 квітня 2017 року № 467. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0467874-17> (дата звернення: 25.09.2018).
16. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перероблення побутових відходів: Постанова Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг від 25 травня 2017 року № 683. URL: <http://www.nerc.gov.ua/data/filearch/postanovy/2017/p0683-l-2017.pdf> (дата звернення: 25.09.2018).